

Octubre de 2013  
Número 9

**CEPAL / OIT**

# **Coyuntura laboral en América Latina y el Caribe**

Desafíos e innovaciones  
de la formación profesional



**C E P A L**



Octubre de 2013  
Número 9

**CEPAL / OIT**

# **Coyuntura laboral en América Latina y el Caribe**

Desafíos e innovaciones  
de la formación profesional



El informe *Coyuntura laboral en América Latina y el Caribe* es una publicación semestral elaborada conjuntamente por la División de Desarrollo Económico de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y la Oficina para el Cono Sur de América Latina de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), encabezadas por Juan Alberto Fuentes y Guillermo Miranda, respectivamente. La coordinación del documento estuvo a cargo de Gerhard Reinecke, Especialista Principal en Políticas de Empleo de la OIT, y Jürgen Weller, Oficial de Asuntos Económicos de la CEPAL.

La primera sección de este informe fue preparada por Jürgen Weller, mientras que la segunda se basa en un texto elaborado por Fernando Casanova, Oficial de Programación, y Fernando Vargas, Especialista en Formación Profesional, del Centro Interamericano para el Desarrollo del Conocimiento en la Formación Profesional (CINTERFOR) de la OIT. Andrés Marinakis aportó valiosos comentarios a los borradores del documento.

## Índice

Prólogo .....	5
I. La coyuntura laboral en el primer semestre de 2013 .....	7
A. Se enfrían la generación de empleo y la reducción del desempleo .....	7
B. El menor dinamismo económico se refleja en una desaceleración de la generación de empleo asalariado .....	8
C. Las brechas laborales por sexo se están achicando.....	9
D. La evolución del empleo por rama de actividad refleja la trayectoria del crecimiento económico .....	10
E. Los salarios reales siguen creciendo, pero a tasas menores.....	11
II. ¿Qué hay de nuevo en la formación profesional de América Latina y el Caribe?	
Innovaciones y desafíos en una historia de más de 70 años.....	13
A. El nuevo contexto y sus desafíos: más formación para más empleo .....	13
B. Los arreglos institucionales de formación: mayor articulación con calidad, pertinencia y mayor cobertura .....	14
C. Formación profesional para la sociedad del conocimiento.....	16
D. Articulación, redes y nuevas realidades sociales y productivas .....	17
E. El impacto de la formación profesional: el desafío de evaluar.....	18
Bibliografía .....	20
Anexo.....	21





## Prólogo

El primer semestre de 2013 no ha sido un período fácil para América Latina y el Caribe. El bajo dinamismo de la economía mundial afectó la demanda y los precios de las exportaciones de la región. Además, la política monetaria de varios de los países desarrollados incidió en una mayor volatilidad de los mercados financieros y una creciente incertidumbre sobre los futuros flujos de capital. Al mismo tiempo, se debilitó la demanda interna y el consumo de los hogares se expandió a tasas más moderadas. En consecuencia, durante el primer semestre la economía regional creció solo alrededor de un 2,5% respecto del mismo período del año anterior.

Este escaso dinamismo del producto regional redundó en una limitada demanda laboral, que se expresó a través de una desaceleración de la generación de empleo, y en especial de empleo asalariado formal. Gracias a que también se atenuó el incremento de la población económicamente activa, esta menor generación de empleo no se tradujo en un aumento de la tasa de desempleo.

De hecho, la tasa de desempleo urbano registró nuevamente una modesta reducción, al pasar del 6,7% al 6,6% en el conjunto de diez países de la región de los cuales existe información trimestral disponible, al comparar los indicadores de los primeros semestres de 2012 y 2013.

En vista de esta tendencia, para el promedio del año se espera que la tasa media de desempleo urbano de América Latina y el Caribe experimente una ligera disminución, desde el 6,4% registrado en 2012 a un 6,3% o un 6,2%. Es importante recordar que estos son mínimos históricos en la medición de esta tasa.

Durante los últimos años, el crecimiento regional se basó principalmente en el consumo de los hogares. Por medio del mercado laboral, el dinamismo del consumo estaba relacionado con algunos aspectos positivos, como una intensa generación de empleo, sobre todo en el sector terciario, y la reducción de la pobreza y de la desigualdad.

Sin embargo, aspectos como la dependencia de esta base del crecimiento respecto de los altos precios de los bienes de exportación y la vulnerabilidad de las cuentas externas generaron dudas sobre la sostenibilidad de estas pautas de crecimiento. Por ese motivo, es importante para nuestros países fortalecer la inversión y la productividad, en particular en sectores de bienes transables con fuertes encadenamientos productivos a nivel nacional y regional.

Una estrategia con la que se aspira a la reducción de brechas externas e internas de productividad requiere una fuerza laboral con habilidades, competencias y conocimientos que se ajusten a la demanda de las empresas así como a las necesidades y preferencias de las personas que buscan su inserción productiva al mercado de trabajo o mejoras de sus condiciones laborales. Es por eso que en la segunda sección de este noveno número de la publicación de la CEPAL y la OIT “Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe” se analizan las transformaciones de los sistemas nacionales de formación profesional y capacitación en la región.

Durante las últimas décadas, las instituciones de formación profesional de América Latina y el Caribe han avanzado en el desarrollo de respuestas frente a los retos que surgen en el contexto de los cambios económico-productivos y tecnológicos que afectan a la región. En este informe se destaca especialmente la evolución del objetivo clave de la capacitación laboral, que pasó del dominio de tareas específicas al desarrollo de competencias.

El aprovechamiento de las tecnologías de la información y las comunicaciones en los procesos de aprendizaje ha transformado la manera de enseñar y de aprender, pues permite sortear las rigideces de espacio, tiempo y contenido que caracterizaron la capacitación laboral durante mucho tiempo. En este contexto, también se ha podido avanzar hacia una mayor especialización sectorial y territorial.

La mayor variedad de la demanda, relacionada con una mayor diversificación de la estructura productiva y necesidades de formación de la población más diferenciadas en muchos países, entre otros factores, ha incidido en una mayor diversidad de la oferta de capacitación, que genera nuevos retos en aspectos como la coordinación y el control de calidad. Finalmente, en varios países se registran mayores esfuerzos por integrar de mejor manera la educación general y la formación profesional, lo que ha originado nuevas dinámicas de coordinación interinstitucional.

Un reto permanente de los sistemas nacionales de formación profesional se vincula a su papel de contribuir a la reducción de las desigualdades que caracterizan los mercados laborales de la región. Para conseguir ese objetivo, es importante que estos sistemas se integren con otros instrumentos de las políticas del mercado de trabajo y que se desarrollen ofertas efectivas para fomentar la inserción laboral productiva de grupos que actualmente enfrentan obstáculos para lograrlo.

Los sistemas nacionales de formación profesional y capacitación de la región requieren superar grandes retos –tanto permanentes como cambiantes– y, tal como se documenta en este informe, han dado importantes pasos en esa dirección. De todas maneras, queda mucho por hacer en materia de recursos, efectividad, eficiencia e igualdad para una contribución cada vez mayor a un crecimiento sostenible en términos económicos, sociales y ambientales.

**Elizabeth Tinoco**

Subdirectora General

Directora Regional

Oficina Regional para América Latina y el Caribe

Organización Internacional del Trabajo (OIT)

**Alicia Bárcena**

Secretaria General Adjunta de las Naciones Unidas

Secretaria Ejecutiva

Comisión Económica para

América Latina y el Caribe (CEPAL)

## I. La coyuntura laboral en el primer semestre de 2013

Durante el primer semestre de 2013, la actividad económica de América Latina y el Caribe sufrió los efectos del moderado crecimiento mundial que se venía observando en los últimos años y que no se ha revertido en este período. De hecho, si bien durante el segundo trimestre hay indicios de que se ha detenido la pérdida de dinamismo del crecimiento mundial, en el conjunto del primer semestre la economía global creció menos que en el mismo período del año anterior. Esta baja incidió en una reducción de la demanda de los bienes de exportación de la región. En consecuencia, cayeron el volumen de bienes exportados y los precios de los principales productos de exportación, aunque en general estos se mantuvieron relativamente elevados en una perspectiva de largo plazo. De esta manera, en términos de valor, las exportaciones regionales se contrajeron durante el primer semestre. Por otra parte, hacia fines del semestre los cambios de las expectativas en los mercados financieros internacionales, relacionados con el futuro de la política monetaria de los Estados Unidos, se tradujeron en mayores salidas de capital, la depreciación de algunas monedas y aumentos de las primas de riesgo para los países de la región<sup>1</sup>.

Al mismo tiempo, en muchos países se desaceleró la expansión de la demanda interna, debido a un menor aumento del consumo de los hogares, así como de las inversiones y el

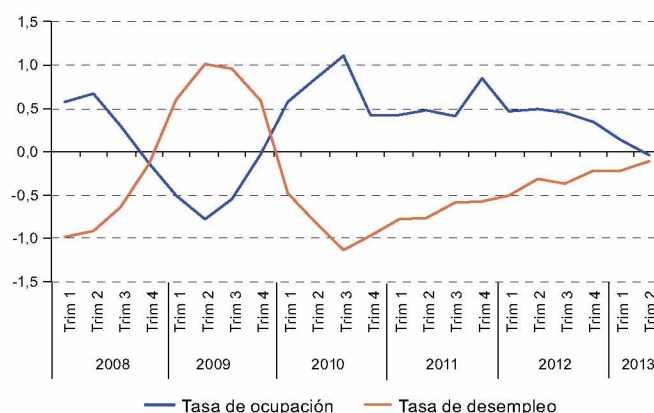
consumo del sector público. Por consiguiente, para el primer semestre se ha estimado un crecimiento regional aproximado de solo el 2,5%. Si bien se espera cierto repunte para el segundo semestre, es probable que el crecimiento económico regional de 2013 en su conjunto se ubique levemente por debajo del ya modesto 3,0% registrado en 2012.

Este contexto económico se reflejó en una menor demanda en los mercados laborales de la región y, si bien las variables en este ámbito continuaron mostrando mejoras en la mayoría de los casos, estas han sido cada vez más modestas y en algunos casos se registraron variaciones interanuales negativas. Sin embargo, dada la coyuntura previa, la creciente debilidad registrada en la generación de empleo no se expresó en significativos desequilibrios —como probablemente habría sucedido en un contexto de bajo dinamismo prolongado. En concreto, gracias a la generación de empleo relativamente fuerte de los años anteriores, se observó un notable aumento del número de perceptores de ingresos laborales por hogar, de manera que la pérdida actual del dinamismo no ha producido una brecha importante entre las necesidades de trabajo de los hogares y las oportunidades de acceso, por lo que no se advierte (aún) un deterioro de las variables claves que reflejarían este desequilibrio, como la tasa de desempleo y los empleos de baja productividad.

### A. Se enfrían la generación de empleo y la reducción del desempleo

La desaceleración del crecimiento económico de América Latina y el Caribe se tradujo especialmente en un debilitamiento de la capacidad de generación de empleo. Si bien surgieron nuevos puestos de trabajo, en el promedio ponderado de nueve países el número de ocupados aumentó en el primer semestre solo un 1,2% respecto del mismo período de 2012. Además, se registró una continua reducción de la capacidad de creación de empleo: mientras a mediados de 2012 la tasa de ocupación regional (promedio ponderado de 10 países) aumentó alrededor de medio punto porcentual, este incremento interanual empezó a declinar en la segunda mitad de ese año, alcanzó solo una décima de punto porcentual en el primer trimestre de 2013 (es decir el nivel de la ocupación aumentó todavía levemente más que la población en edad de trabajar) y llegó a un estancamiento en el segundo (véase el gráfico I.1).

Gráfico I.1  
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (10 PAÍSES): VARIACIÓN INTERANUAL DE LAS TASAS DE OCUPACIÓN Y DESEMPLEO, PRIMER TRIMESTRE DE 2008-SEGUNDO TRIMESTRE DE 2013  
(En puntos porcentuales)



<sup>1</sup> Véase CEPAL (2013a).

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Organización Internacional del Trabajo (OIT), sobre la base de información oficial de los países.



Esta debilidad de la generación de empleo no se manifestó en un aumento de la tasa de desempleo regional, ya que al mismo tiempo se revirtió el aumento relativamente fuerte de la participación laboral del año 2012 (+0,2 puntos porcentuales a nivel regional) y en los diez países con información la tasa de participación dejó de crecer en el primer semestre de 2013<sup>2</sup>. De esta manera, se ha frenado la tendencia de largo plazo de la evolución de la fuerza laboral (que se determina por la dinámica demográfica y la variación de la tasa de participación laboral), que consiste en un incremento superior a la expansión de la población en edad de trabajar.

Como resultado de las variaciones de las tasas de participación y ocupación, en el primer semestre de 2013 se mantuvo la tendencia descendente de la tasa de desempleo iniciada en 2004, aunque con bajas adicionales muy modestas, y para los diez países con información trimestral, en la comparación interanual se registra un leve descenso de 0,2 puntos porcentuales en el primer trimestre y de 0,1 puntos porcentuales en el segundo. En la comparación del primer semestre de 2012 y de 2013 para estos diez países se observa una caída de la tasa de un 6,7% a un 6,6%.

De los diez países con información disponible, seis registraron una reducción de la tasa de desempleo durante

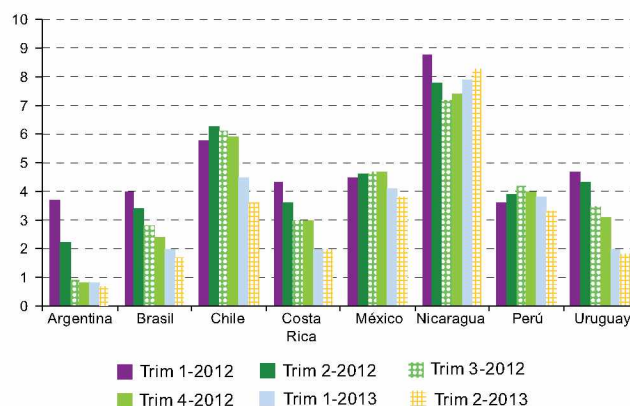
el primer semestre, mientras que esta subió en la Argentina, Jamaica, México y el Uruguay. Con la excepción de Jamaica, los incrementos fueron moderados, de menos de medio punto porcentual.

El cambio observado en la dinámica de la generación de empleo entre 2012 y el primer semestre de 2013 está influido por el caso brasileño. Cabe recordar que en 2012 el desempeño laboral del Brasil sorprendió positivamente, al anotar importantes incrementos del empleo (tanto del empleo formal como en el agregado), a pesar de registrar un modesto crecimiento económico del 0,9%<sup>3</sup>. Este desempeño estuvo relacionado con expectativas favorables respecto de un repunte inminente de la actividad económica, lo que se expresó en las positivas intenciones de contratación<sup>4</sup>. Sin embargo, finalmente el poco auspicioso contexto económico externo parece haber incidido en que las expectativas de crecimiento se enfriaran a partir de mediados de 2012<sup>5</sup>, lo que se reflejó a inicios del año en curso, cuando se empezó a registrar un menor dinamismo en la generación de empleo. De esta manera, si bien la economía brasileña se está expandiendo más en 2013 que en 2012, los resultados en términos de generación de empleo son más modestos.

## B. El menor dinamismo económico se refleja en una desaceleración de la generación de empleo asalariado

La desaceleración del empleo se advierte claramente en el empleo formal, que refleja la demanda laboral de las empresas y los efectos de las políticas de formalización. Como se observa en el gráfico I.2, en varios países (entre ellos la Argentina, el Brasil, Costa Rica y el Uruguay) se registró una marcada reducción de las tasas de crecimiento de este tipo de empleo ya en el transcurso de 2012, tendencia que se mantuvo en el primer semestre de 2013. En otros países las tasas de crecimiento del empleo formal se habían mantenido relativamente estables durante 2012 y luego se había producido una desaceleración. Así, en Chile y —de manera más moderada— en México a partir del primer trimestre las tasas de crecimiento han sido más bajas, mientras que en el Perú este proceso se observa recién en el segundo trimestre. De los países con información disponible, Nicaragua es el único país donde no se consigna una desaceleración hasta el segundo trimestre de 2013. En este caso, el aumento del empleo formal parte de un nivel muy bajo, y las políticas de formalización han incidido en aumentos porcentuales significativos desde 2004.

Gráfico I.2  
AMÉRICA LATINA (PAÍSES SELECCIONADOS): VARIACIÓN INTERANUAL DEL EMPLEO REGISTRADO, PRIMER TRIMESTRE DE 2012-SEGUNDO TRIMESTRE DE 2013  
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Organización Internacional del Trabajo (OIT), sobre la base de información oficial de los países.

Nota: Los datos se refieren a la variación del empleo registrado, con la excepción del Perú, donde se refieren al empleo en empresas urbanas con diez o más trabajadores.

<sup>2</sup> Véase el cuadro A.2 del anexo estadístico. Cabe señalar que los datos anuales suelen tener una mayor cobertura de países que los datos trimestrales, por lo que no son completamente comparables.

<sup>3</sup> Como figura en CEPAL/OIT (2013), el desempeño laboral del Brasil contribuyó a que las variables laborales a nivel regional mostraran mejoras que superaron lo previsible en el contexto de un crecimiento económico de alrededor del 3%, como el de 2012.

<sup>4</sup> Véanse al respecto los diferentes números de la encuesta *Global Employment Outlook*, que durante 2012 ubica al Brasil entre los países latinoamericanos con las expectativas de contratación más favorables de la región (véase [en línea] [www.manpowergroup.com](http://www.manpowergroup.com)).

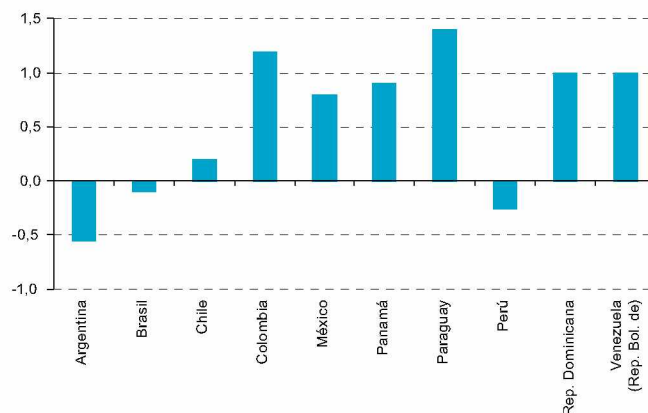
<sup>5</sup> Véanse al respecto los diferentes números del informe *Latin American Consensus Forecasts*.

El menor dinamismo observado en la generación de empleo formal refleja un enfriamiento general de la demanda laboral. En efecto, mientras en 2012 el empleo asalariado creció un 3,1% a nivel regional, para el primer semestre de 2013 se estima (sobre la base de los datos de diez países) una expansión del empleo asalariado del 1,6%, que responde a una cierta normalización de la elasticidad empleo asalariado-producto respecto a la registrada a lo largo del último decenio.

Sin embargo, aun con este crecimiento significativamente más bajo del empleo asalariado, en muchos países continuó aumentando la proporción que representa esta categoría de ocupación en el conjunto del empleo y, en el promedio simple de dichos diez países, subió del 62,8% al 63,4%. Esto muestra que la presión de la oferta laboral se ha atenuado después de un aumento relativamente dinámico del empleo en su conjunto, y específicamente del empleo asalariado, durante el último decenio. Por lo tanto, a pesar del enfriamiento observado en la generación del empleo asalariado, no están surgiendo en grandes cantidades empleos por cuenta propia que reflejarían la necesidad de autogenerar fuentes de ingresos laborales en este contexto de una débil demanda laboral. Esta situación también se advierte en el hecho de que, pese a la escasa generación de empleo asalariado, no ha subido la tasa de desempleo abierto. Obviamente, cabe prever que esta situación

cambiaría si la debilidad se prolongara en el tiempo, en cuyo caso se esperarían incrementos de la tasa de desempleo y de la proporción del trabajo por cuenta propia en el conjunto del empleo.

Gráfico 1.3  
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (PAÍSES SELECCIONADOS): VARIACIÓN DE LA PARTICIPACIÓN DEL EMPLEO ASALARIADO EN EL EMPLEO TOTAL, PRIMER SEMESTRE DE 2012-PRIMER SEMESTRE DE 2013  
(En puntos porcentuales)



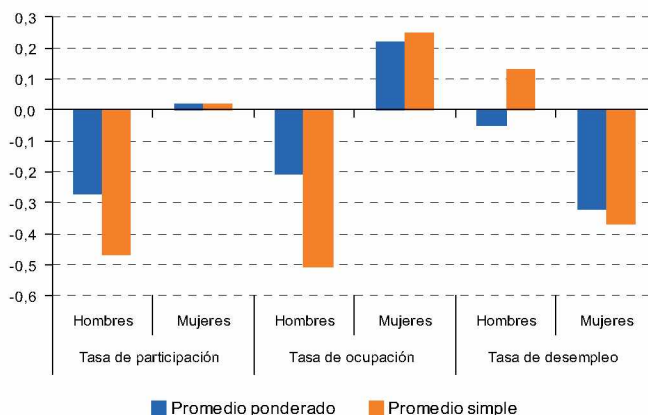
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Organización Internacional del Trabajo (OIT), sobre la base de información oficial de los países.

## C. Las brechas laborales por sexo se están achicando

La evolución de las tasas de participación, ocupación y desempleo, diferenciadas por sexo, ha sido heterogénea entre los países durante el primer semestre de 2013. Sin embargo, como pautas predominantes, observando los promedios simple y ponderado de las variaciones de estas tasas, se puede constatar lo siguiente.

La tasa de participación de las mujeres prácticamente se estancó, mientras que la participación masculina se contrajo, lo que fue determinante para la interrupción de la tendencia ascendente de largo plazo de la tasa de participación (véase el gráfico 1.4). En muchos países también cayó la tasa de ocupación de los hombres, en tanto la de las mujeres indica un nuevo aumento. Finalmente, la tasa de desempleo de los hombres se mantuvo relativamente estable, de manera que la leve caída de la tasa agregada obedece a un menor desempleo de las mujeres. En consecuencia, a pesar de la marcada desaceleración de las mejoras de los indicadores laborales, durante el primer semestre de 2013 continuó la reducción de las brechas entre hombres y mujeres, en términos de participación laboral, ocupación y desempleo.

Gráfico 1.4  
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (14 PAÍSES): VARIACIÓN INTERANUAL DE LAS TASAS DE PARTICIPACIÓN, OCUPACIÓN Y DESEMPLEO POR SEXO, PRIMER SEMESTRE DE 2013, PROMEDIOS PONDERADO Y SIMPLE  
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Organización Internacional del Trabajo (OIT), sobre la base de información oficial de los países.



## D. La evolución del empleo por rama de actividad refleja la trayectoria del crecimiento económico

En términos de la generación de empleo por rama de actividad, se nota el impacto de la relativa debilidad de los sectores productores de bienes y servicios transables, por la escasa demanda de los mercados externos, tanto extra- como intrarregionales<sup>6</sup>. En algunos casos, además, la caída del tipo de cambio real disminuyó su competitividad, si bien hacia fines del semestre en muchos países se registró una depreciación de la moneda en respuesta al cambio de las expectativas respecto de la política monetaria de los Estados Unidos. En especial, el empleo manufacturero aumentó muy levemente y su proporción en el empleo total cayó de forma bastante generalizada (en la mediana de 12 países, 0,3 puntos porcentuales respecto del primer semestre de 2012), reflejando el magro desempeño de la producción manufacturera a inicios de 2013<sup>7</sup>. La participación del empleo agropecuario en el empleo total mantuvo su tendencia descendente de largo plazo —interrumpida recientemente solo en 2009.

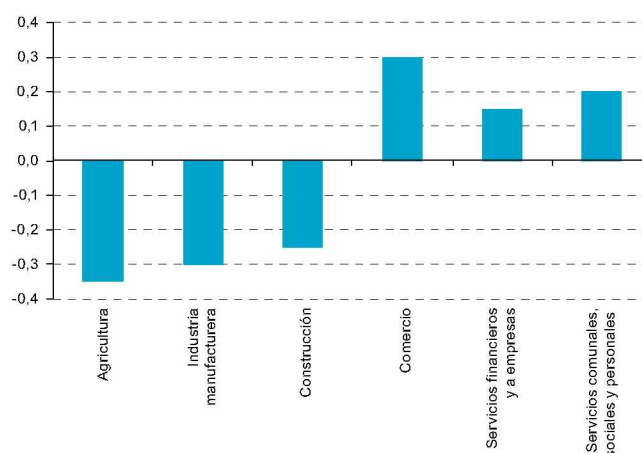
A diferencia de lo observado durante los últimos años, en la mayoría de los países también el empleo en la construcción creció con tasas más bajas que el empleo en su conjunto. Específicamente, en algunos países que registraron una contracción interanual de esta actividad a inicios del año (como la Argentina, el Brasil, México, la República Dominicana y Venezuela (República Bolivariana de)), declinó la participación de la construcción en el empleo total. En contraste, solo pocos países (como Chile y Panamá) mostraron tanto una expansión de la producción como un aumento de la proporción del empleo en este sector.

Por otra parte, la participación en el empleo de los principales rubros del sector terciario volvió a aumentar, profundizando la tendencia de una concentración creciente del empleo en actividades de este sector. El empleo en las dos ramas principales —comercio, restaurantes y hoteles, y servicios comunales, sociales y personales— expandió esta participación marcadamente, aunque en el contexto de un crecimiento bajo del empleo en su conjunto.

La desaceleración observada en el proceso de mejoras laborales que caracterizó el período reciente también se advierte en la evolución del subempleo por horas (subempleo visible). En los últimos años este indicador mostró una gradual mejoría a nivel regional, si bien con diferencias entre los países; sin embargo, durante el primer semestre de 2013 los resultados son mixtos. En efecto, solo en cuatro de diez países con información se registró una mejoría (entre ellos los dos países más grandes de la región, el Brasil y México,

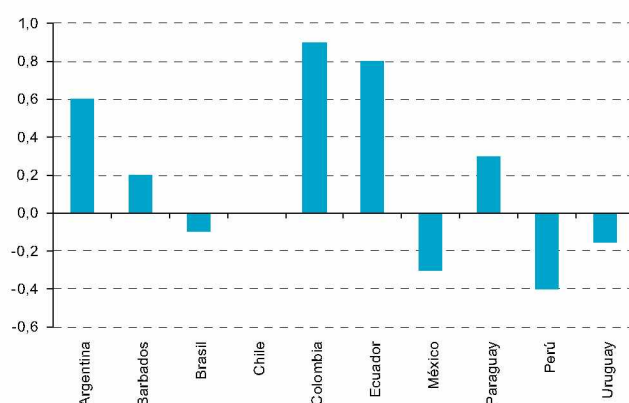
así como el Perú y el Uruguay), mientras en Chile la variable se mantuvo estable y en la Argentina, Barbados, Colombia, el Ecuador y el Paraguay, la situación del subempleo por horas empeoró.

Gráfico 1.5  
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (12 PAÍSES): VARIACIÓN INTERANUAL DE LA PARTICIPACIÓN EN EL EMPLEO, POR RAMA DE ACTIVIDAD, PRIMER SEMESTRE DE 2013, MEDIANAS  
(En puntos porcentuales)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Organización Internacional del Trabajo (OIT), sobre la base de información oficial de los países.

Gráfico 1.6  
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (PAÍSES SELECCIONADOS): VARIACIÓN INTERANUAL DE LA TASA DE SUBEMPLEO POR HORAS, PRIMER SEMESTRE DE 2013  
(En puntos porcentuales)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Organización Internacional del Trabajo (OIT), sobre la base de información oficial de los países.

<sup>6</sup> Véase al respecto CEPAL (2013b).

<sup>7</sup> Véanse los indicadores del crecimiento de la producción de actividades seleccionadas a inicios de 2013, en CEPAL (2013c).

## E. Los salarios reales siguen creciendo, pero a tasas menores

La evolución de los salarios es otro indicador que refleja la atenuación de las mejoras laborales, pero que, al mismo tiempo, muestra que la menor demanda laboral y, por lo tanto, la menor generación de empleo asalariado durante el primer semestre de 2013 no representó un vuelco profundo de la situación en los mercados laborales de la región. Específicamente, en el primer semestre los salarios nominales mantuvieron (en el promedio simple y en la mediana de ocho países con información disponible) una tasa de expansión similar a la del promedio de 2012.

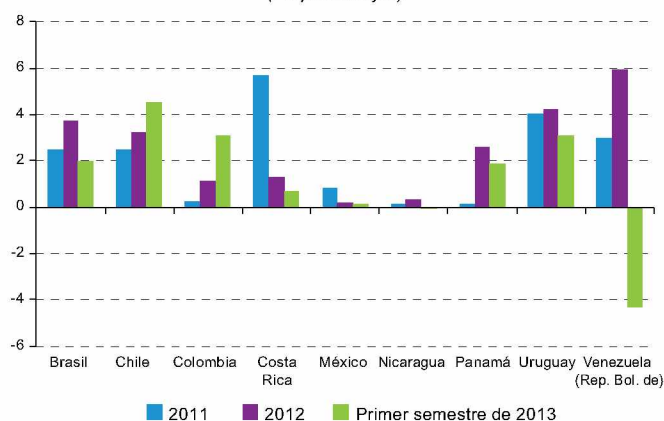
Sin embargo, en algunos países se registró una (en general, modesta) aceleración de la inflación, lo que incidió en ganancias salariales menores en términos reales. Las excepciones son Chile y Colombia, cuya inflación bajó en el primer semestre de 2013, lo que se tradujo en mayores aumentos de los salarios reales (véase el gráfico I.7).

Conjuntamente con el menor dinamismo de la generación de empleo, los aumentos más acotados de los salarios reales en muchos países incidieron en que la masa salarial y, por lo tanto, el poder de compra de los hogares crecieran menos que en 2013, lo que se reflejó en una desaceleración del crecimiento del consumo privado (CEPAL, 2013c). De esta manera, si bien el consumo de los hogares continuó siendo el principal motor del crecimiento económico, su aporte fue menor a inicios de 2013 que en 2012, lo que contribuyó a que este crecimiento, durante el primer semestre de 2013, se desacelerara a alrededor del 2,5% (CEPAL, 2013a).

Si bien se espera un leve repunte del crecimiento económico regional en el segundo semestre de 2013, es poco probable que la generación de empleo vuelva a mostrar una aceleración significativa. En el conjunto del año, las principales variables laborales se ubicarán muy cerca de las registradas en 2012. Una posible, de todas maneras muy acotada, nueva reducción de la tasa de desempleo regional de 0,1 o 0,2 puntos porcentuales se debería al menor dinamismo de la oferta laboral.

Por otra parte, en un contexto en que la inflación está controlada en la gran mayoría de los países de la región, los salarios reales siguen creciendo, si bien con tasas moderadas. Por consiguiente, al sostener la demanda interna, el mercado laboral continúa aportando a mantener el crecimiento económico a pesar de un contexto externo que sigue siendo poco favorable. Sin embargo, las menores tasas de crecimiento del empleo y los salarios indican que se está debilitando el dinamismo de un crecimiento económico que durante los años pasados se había asentado en gran parte en el consumo de los hogares.

Gráfico I.7  
AMÉRICA LATINA: VARIACIÓN INTERANUAL DE LOS SALARIOS  
REALES MEDIOS DEL SECTOR FORMAL,  
2011-PRIMER SEMESTRE DE 2013  
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Organización Internacional del Trabajo (OIT), sobre la base de información oficial de los países.





## II. ¿Qué hay de nuevo en la formación profesional de América Latina y el Caribe? Innovaciones y desafíos en una historia de más de 70 años

### A. El nuevo contexto y sus desafíos: más formación para más empleo

Históricamente, la formación profesional en la región adoptó una serie de rasgos comunes y originales con respecto al resto del mundo. Estos rasgos consistieron en: i) la organización de la oferta de formación en torno a grandes instituciones nacionales o, en algunos casos, simultáneamente nacionales y sectoriales; ii) órganos de dirección tripartitos o multipartitos, y iii) esquemas de financiamiento basados en aportes sobre la nómina salarial de las empresas.

Tales fueron las características básicas de la institucionalidad de la formación profesional hasta, al menos, fines de la década de 1970. A partir de entonces, al procurar una política de formación más orientada por la demanda, se comenzó a cuestionar aquel formato institucional. No solo estaba en foco la calidad y pertinencia de la oferta, sino también su escala.

En el trasfondo de estos cuestionamientos hay varias transformaciones que han tensionado de manera particular a las instituciones y políticas de formación de la región desde las décadas de 1980 y 1990. Entre estos procesos, se pueden destacar los siguientes:

- Los cambios en las formas de organizar y gestionar el trabajo, así como la introducción de nuevas tecnologías (de la información y las comunicaciones, y las directamente vinculadas a la producción agrícola e industrial) conducen al progresivo abandono de los enfoques propios de la sociedad industrial y a su sustitución por perspectivas en las que predominan la información y el conocimiento, lo que provoca una transformación de los requerimientos sobre lo que las personas deben ser capaces de realizar para su inserción y progresión en el mercado de trabajo.
- En lo que se refiere a la estructura y dinámica de los mercados de trabajo, a la ya histórica tendencia de la expansión del empleo en el sector terciario (comercio y servicios) en detrimento del primario y, en menor medida, el industrial, se suman otros procesos que diversifican las demandas de formación y capacitación. Uno de ellos es la paulatina imbricación de estas tres categorías tradicionales, por ejemplo, mediante la expansión de las agroindustrias o de los servicios de producción, distribución y comercialización. En los actuales mercados, a la par que se produce escasez de trabajadores calificados en

ciertos sectores y ocupaciones, aumentan las dificultades de encontrar y mantener trabajos estables y productivos para los trabajadores menos calificados. La transición de los jóvenes hacia el trabajo continúa siendo problemática, en parte por las carencias de los sistemas educativos, cuyos resultados en cuanto a calidad y retención suelen estar por debajo de las mediciones de otras regiones, y en parte porque están sobrerrepresentados entre los sectores más pobres de la población y exhiben déficits de capital educativo y social. Si bien la tendencia hacia una mayor participación laboral de las mujeres ha sido constante en las últimas décadas, persisten brechas en materia de ingresos o de acceso a las oportunidades de desarrollar una carrera laboral satisfactoria.

- La escasez de trabajadores con las competencias adecuadas se ha convertido en un cuello de botella de la expansión económica, pero abre a la vez una oportunidad de incorporar al empleo a colectivos vulnerables en la medida en que se implementen políticas adecuadas de apoyo, en especial de formación y capacitación. En esta línea, los indicadores de educación plantean un desafío enorme para el mediano plazo. Los déficits de competencias en lectura, ciencias y matemáticas generan restricciones para un buen desempeño en la formación profesional en ocupaciones de media y alta cualificación, e inciden posteriormente en la productividad. Además, el bajo promedio de escolaridad de la población de 15 años o más representa un rezago comparado con el nivel mundial. La escolaridad promedio en la Argentina es de 9,3 años, en el Brasil de 7,5 y en Colombia de 7,7 años.
- Los datos más recientes recopilados por la Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe muestran que la tasa de desempleo urbano de los jóvenes de entre 15 y 24 años llega al 14,3%, más del doble de la tasa general (6,4%). Además, la población joven vive en un contexto de segmentación socioeconómica, que a su vez es reflejo de la elevada desigualdad de la región, lo cual condiciona sus expectativas y su forma de vinculación con el mercado de trabajo. En lo que puede considerarse una paradoja,



mientras la oferta laboral joven es significativamente mayor que en otras regiones del mundo (un 69% del total de la población de América Latina tiene menos de 40 años), los sistemas educativo y de formación no logran retener y desarrollar a un ritmo suficiente las competencias que se demandan en la sociedad de la información y del conocimiento. No obstante, en los últimos cinco años se ha notado un descenso de la tasa de participación de los jóvenes en el mercado, que se corresponde con

una mayor permanencia en la educación, lo que a la larga redundaría en mejor inserción laboral posterior (CEPAL/OIT, 2012).

Cada uno de estos procesos y su combinación representan, en buena medida, los principales desafíos que los países de la región han enfrentado y siguen enfrentando en las últimas décadas mediante sus políticas e instituciones de formación profesional. En esta nota se reseñan las respuestas que se vienen ensayando al respecto.

## B. Los arreglos institucionales de formación: mayor articulación con calidad, pertinencia y mayor cobertura

En reacción a estas transformaciones, se propusieron alternativas de organización respecto del enfoque original, basadas en el rol subsidiario del Estado (de financiamiento y fijación de reglas de mercado) y con un papel mucho más protagónico de la oferta privada de capacitación, que asumiría no solo la ejecución de las acciones formativas, sino también su orientación (bajo el supuesto de su cercanía con la demanda efectiva del mercado). Los servicios tradicionales de capacitación, concebidos inicialmente con una sola opción de entrada y salida, se han tornado más flexibles e incluso se han desarrollado modalidades para incorporar y homologar nuevas ofertas con criterios de calidad, pertinencia y equidad.

Es el caso del Instituto Nacional de Aprendizaje (INA) de Costa Rica, el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) de Colombia o el Instituto Nacional de Formación Técnico-Profesional (INFOTEP) de la República Dominicana, que ofrecen programas de reconocimiento y homologación de ofertas de capacitación de terceros y de este modo incorporan en su oferta formativa los mismos contenidos de calidad y actualización que aplican las instituciones de formación profesional nacionales. En otros casos, como el del Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE) de Chile y el Instituto Salvadoreño de Formación Profesional (INSAFORP) de El Salvador, se asignan de manera competitiva recursos a organizaciones especializadas en la ejecución de los programas. Este enfoque ha permitido aprender sobre el funcionamiento del mercado de capacitación y ha impulsado medidas complementarias para mejorar la calidad de las ofertas privadas y para estimular propuestas en nuevos sectores.

Después de más de tres décadas de debates, experimentación y cambios, es posible concluir que ninguno de los enfoques logró prevalecer completamente sobre el otro y ambos resultaron transformados. Empero, la transformación ha sido más profunda y volcada a la innovación en el caso de las instituciones de formación. Otro cambio importante ha consistido en el papel mucho más activo tanto de los ministerios de trabajo como de los de educación.

### CIFRAS Y HECHOS DE ALGUNAS INSTITUCIONES DE FORMACIÓN PROFESIONAL EN LA REGIÓN

En 2012, el Servicio Nacional de Adiestramiento en Trabajo Industrial (SENATI) del Perú informó un total de 384.408 matrículas (un 17,4% más que en 2011). Ese año inició la formación de técnicos de nivel superior, con más de 8.000 registros. Los ingresos más importantes de SENATI provienen de un aporte del 0,75% de la nómina de sueldos de las industrias del país.

El Servicio Nacional de Aprendizaje Industrial (SENAI) del Brasil matriculó 2.533.578 participantes en 2011; en comparación con los 2.045.177 participantes de 2002, registra un crecimiento del 23,8%. La contribución de las empresas industriales al SENAI alcanza el 1% del valor de las planillas de sueldos de la industria.

El Servicio Nacional de Aprendizaje Comercial (SENAC), especializado en comercio y servicios, informa 1.121.553 matrículas en 2007 y planea atender 1.411.301 en 2013. Cuenta con un financiamiento del 1% de las planillas de sueldos de empresas comerciales.

El Instituto Técnico de Capacitación y Productividad (INTECAP) de Guatemala tuvo 143.267 participantes en 2002 y llegó a 277.464 en 2012, de acuerdo con su memoria anual. El 44% correspondió a técnicos medios. Su fuente financiera principal es el 1% de las planillas de salarios.

El Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) de Colombia reportó un total de 2.263.382 cupos de formación en 2003 y 9.053.188 en 2012. Un 14% de los cursos son de nivel técnico o tecnológico. Hasta 2012, el presupuesto del SENA provenía fundamentalmente del 2% de las nóminas de sueldos, y a partir de 2013 se cargará al presupuesto nacional.

Si bien es probable que, en este período, la expansión de la oferta privada de capacitación habría tenido lugar en cualquier escenario, se registra la aparición de programas públicos —muchos basados en créditos de organismos internacionales— que comenzaron a licitar la ejecución de cursos, y de

políticas que promueven la capacitación en empresas mediante estímulos tributarios. Esto contribuyó, sobre todo en un primer momento, al surgimiento y la consolidación de nuevos mercados de capacitación. Si bien se amplió en forma significativa la oferta disponible, en no pocos casos ello dio lugar a situaciones de fragmentación de esa misma oferta y a dar cierto énfasis a cursos de corta duración con poco impacto en la empleabilidad y las condiciones de trabajo, que además no se articularon efectivamente en el desarrollo de itinerarios formativos.

En todo caso, el contraste es claro: de un escenario que prevalecía desde los años cuarenta, con preponderancia de las instituciones de formación nacionales, a otro, desde las décadas de 1980 y 1990, en que estas permanecieron pero compartieron su accionar con una amplia y variada oferta privada generada por otros actores. Esto, que en principio fue percibido desde las instituciones como una amenaza, se interpretó luego como una oportunidad para incrementar los niveles de cobertura y mejorar la eficiencia del gasto en formación profesional. Son múltiples los ejemplos en la región del establecimiento de esquemas de colaboración entre instituciones nacionales e instituciones y centros privados, junto con mecanismos de acreditación de otras ofertas y acciones formativas que siempre tienen presente la calidad y la pertinencia de la capacitación ofrecida.

En Centroamérica, las instituciones de formación han acordado currículos comunes para un conjunto de ocupaciones de interés subregional. Comparten las normas de competencia y también la oferta formativa en la modalidad de educación a distancia para varias ocupaciones (véase [en línea] [www.redifp.net](http://www.redifp.net)).

De modo complementario, la tendencia a la creación o reconversión de centros de formación orientados a una especialización sectorial (vinculada a la realidad productiva de los territorios donde se localizan), a la que se hará referencia más adelante, ha sido otra innovación importante en materia de adecuación institucional. Se convierten así en verdaderos centros de referencia en términos no solo formativos, sino también tecnológicos. Al colocarse en la frontera de la innovación en estos campos, se producen una serie de procesos virtuosos: i) hacia el resto de la red de centros, producen y diseminan tecnología formativa (materiales didácticos, programas y objetos de aprendizaje, entre otros); ii) divulgan dentro de las instituciones y en el entorno productivo innovaciones tecnológicas (máquinas,

materiales, herramientas, procedimientos, programas y otros); iii) prestan servicios de asistencia tecnológica a las empresas que representan oportunidades para la investigación aplicada y la generación de formación práctica de los estudiantes; iv) animan la participación de empresas y sus organizaciones sectoriales, organizaciones sindicales (también sectoriales) y actores locales en la vida de los centros, en virtud de la cercanía a los temas que más les interesan, y v) en varios casos, las instituciones y los centros han sido pioneros en materia de aseguramiento de la calidad, y obtuvieron y mantuvieron certificaciones en este aspecto. Esto se une a lo ya referido sobre la identificación de competencias requeridas y la adopción de un enfoque de la pertinencia de su oferta vinculado a las demandas no solo de las empresas, sino también de los sujetos de formación y de los territorios donde actúan.

#### FORMACIÓN E INNOVACIÓN DESDE UNA PERSPECTIVA SECTORIAL

En Colombia, el Ministerio de Educación Nacional participa en la tarea de crear un sistema nacional de formación de capital humano; al efecto, integra una comisión intersectorial compuesta por ocho instituciones públicas y el sector privado.

En el Brasil, el Ministerio de Educación lleva adelante un programa nacional de acceso a la educación técnica y al empleo (PRONATEC) con la participación de instituciones de capacitación como el Servicio Nacional de Aprendizaje Industrial (SENAI) y el Servicio Nacional de Aprendizaje Comercial (SENAC). Esta articulación facilitará un mejor funcionamiento y la armonización de las ofertas de formación profesional.

En Chile se está avanzando en una reforma del Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE), con un nuevo rol para los consejos sectoriales que permitirá aumentar la cobertura y la efectividad y mejorar la calidad y pertinencia de los programas de capacitación.

Por último, las carteras de trabajo y de educación se han convertido en muchos países en actores centrales de las políticas de formación profesional. Si bien en varios casos actúan con programas propios, lo que resulta más relevante es su papel en las tareas nacionales tendientes a dotar a la oferta formativa de un carácter más articulado y sistémico. En tal sentido, se ubica su impulso y acompañamiento al establecimiento de esquemas de identificación, normalización y certificación de competencias, a la adopción de marcos nacionales de cualificaciones y a la convocatoria a diálogos nacionales y sectoriales sobre formación profesional, entre otras líneas de actuación.



## C. Formación profesional para la sociedad del conocimiento

En respuesta a los procesos de transformación descritos, no solo se diversificó la oferta de formación, con una mayor variedad de proveedores, especialmente privados, sino que además las instituciones nacionales de formación profesional vienen atravesando sendos procesos de innovación que han afectado sus acciones y estrategias de atención a la demanda. En este campo se constata, en comparación con la educación regular, una mayor propensión a la innovación, que abarca aspectos como los enfoques pedagógicos o los dispositivos y recursos didácticos. La formación basada en competencias, el aprendizaje por proyectos, la creciente utilización de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC), sumadas al despliegue de una oferta diversa y flexible, son parte de la búsqueda de una mayor pertinencia, tanto respecto de las calificaciones demandadas como de las necesidades y condiciones propias de los participantes de los programas.

A mediados de los años noventa, el surgimiento de una nueva perspectiva para comprender el papel de la formación profesional en la efectiva inserción laboral y social de los participantes marcó un hito a lo largo de la región. Este enfoque conocido como “formación basada en competencias” se fue integrando progresivamente para dar nuevas respuestas a las siguientes preguntas: ¿Cómo se define un perfil ocupacional? ¿Cómo se define un programa de formación profesional por competencias y cómo se lleva a cabo? ¿Cómo se reconocen y certifican los aprendizajes previos?

Casi todas las instituciones de formación profesional de América Latina y el Caribe aplican actualmente, de una u otra forma, el enfoque de competencias laborales. La extraordinaria voluntad de cooperación que siempre ha caracterizado a esas instituciones da cuenta de la extensión de este modelo en acciones recíprocas de apoyo que se siguen registrando aún. La formación por competencias, que implica un enfoque hacia los resultados, ha llegado a la educación técnica y a la universidad, ha cuestionado los modelos pedagógicos, ha moldeado nuevas formas de ver y realizar el trabajo docente y ha creado una especie de lenguaje común que facilita enormemente el acercamiento entre la educación formal y la formación para el trabajo.

En la búsqueda del desarrollo de competencias, también se han renovado los enfoques pedagógicos. Es el caso del denominado “aprendizaje por proyectos”, modelo en el cual los estudiantes planean, implementan y evalúan proyectos que tienen aplicación en el mundo real más allá del aula. En este enfoque, las actividades son interdisciplinarias, de largo plazo y centradas en el estudiante, en lugar de lecciones cortas y aisladas. Se trata de procesos orientados a los participantes, claramente definidos, con contenidos significativos para ellos y directamente observables en su entorno. Estimulan las conexiones entre lo académico, la vida y las competencias laborales, y brindan oportunidades para la investigación de

primera mano, la retroalimentación por parte de expertos y la reflexión y autoevaluación del participante. El diseño y la utilización de proyectos orientadores o de situaciones problemáticas se verifica, entre otras instituciones, en el Servicio Nacional de Aprendizaje Industrial (SENAI) del Brasil, el SENA de Colombia, el Servicio Nacional de Adiestramiento en Trabajo Industrial (SENATI) del Perú y el INFOTEP de la República Dominicana.

También se registran innovaciones en la diversificación y flexibilización de las oportunidades formativas que tienden al desarrollo de competencias bajo nuevos parámetros de espacio y tiempo, teniendo en cuenta las diferencias individuales y de grupo. En los nuevos ambientes de aprendizaje, la unidad básica de espacio educativo (el aula o la clase) y la unidad básica de tiempo (que también suele recibir la denominación de clase) se ven afectadas por la aparición de las TIC en el ámbito formativo. El ambiente escolarizado nacido de la industrialización y caracterizado por las unidades de tiempo, lugar y acción (todos en el mismo lugar, al mismo tiempo, realizando las mismas actividades de aprendizaje) se ha visto progresivamente desdibujado. Las coordenadas espacio-temporales que propician las nuevas tecnologías contribuyen a facilitar el acceso a los recursos de aprendizaje a una mayor diversidad de personas y en diversas circunstancias.

### OFERTA DE FORMACIÓN A TRAVÉS DE TIC EN VARIAS INSTITUCIONES DE FORMACIÓN PROFESIONAL

CONOCER (<http://www.conocer.gob.mx/index.php/centrovirtual/>)

DuocUC (<http://portalacademico.duoc.cl/>)

INA ([www.inavirtual.com](http://www.inavirtual.com))

INTECAP (<http://www.intecap.edu.gt/>)

INFOTEP (<http://www.infotepvirtual.com/>)

INADEH ([www.inadehvirtual.edu.pa/](http://www.inadehvirtual.edu.pa/))

SENA (<http://www.senavirtual.edu.co/>)

SENAI (<http://www.portaldaindustria.com.br/senai/canal/educacao-distancia-home/>)

SENAC (<http://www.senac.br/cursos/educacao-a-distancia.aspx>)

SENATI (<http://virtual.senati.edu.pe/>)

UTU (<http://industriales.utu.edu.uy/>)

Parte de esta diversificación y flexibilización surgida de la confluencia entre la formación y las TIC está representada, aunque no de manera exclusiva, por la expansión de la formación a distancia, que, progresivamente y debido al componente tecnológico, ha pasado a denominarse formación virtual o *e-learning*. No se trata, sin embargo, de una modalidad excluyente



y sustitutiva de la formación presencial. Antes bien, consiste en un conjunto de recursos formativos adicionales y complementarios que se combinan de maneras diversas y con intensidad variable con las clases presenciales, tomando en cuenta factores como los contenidos, la localización de los sujetos de atención y la disponibilidad de infraestructura, formadores y otros. A modo de ejemplo, en el Brasil, la educación a distancia es una modalidad en auge para el SENAI, con variaciones anuales de más del 200% en algunos estados; en São Paulo, en 2011 se matricularon más de 70.000 participantes en cursos técnicos superiores, de perfeccionamiento y de iniciación. En Colombia, el SENA prevé formar por la modalidad virtual en 2013 a un 25% del total de participantes previstos en sus diferentes programas. El SENATI del Perú, en el marco de un proyecto financiado por el Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN), acaba de inaugurar una plataforma de servicios de formación y desarrollo empresarial, basados en TIC, para las pymes del sector de confecciones. El Centro Interamericano para el Desarrollo del Conocimiento en la Formación Profesional (CINTERFOR) elaboró en los últimos dos años un proyecto con el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (CIID) del Canadá que generó varias herramientas de TIC para el desarrollo de la formación y las competencias de los emprendedores (véase [en línea] <http://www.oitcinterfor.org/tic-formacion/inicio>).

La intención de dotar a la formación profesional de un carácter simultáneamente modular y sistémico es de larga data en la región. Recientemente, también gracias a las posibilidades abiertas por las TIC, surgen y se aprovechan nuevas oportunidades de concretarla y diversificarla hacia nuevos campos de aplicación, abarcando no solo los directamente relacionados con la instrucción, sino también la generación de nuevos ambientes de aprendizaje en los que predomina la colaboración sobre la individualidad y la problematización y solución sobre la enseñanza memorística y rutinaria.

El desarrollo tecnológico y, en especial, los nuevos medios de almacenamiento masivo en la red han facilitado que los recursos didácticos, antes disponibles en un medio físico, usualmente impreso y, por lo tanto, limitado a la interacción presencial, ahora se ofrezcan a través de canales como

Internet y medios de acceso que incluyen los computadores, la televisión, los teléfonos inteligentes y las consolas de juego, entre otros. Las tecnologías de diseño están permitiendo el desarrollo veloz de una oferta de simuladores didácticos que tiende a generalizarse a todos los ámbitos de la producción y los servicios. Desde un proceso de gestión hotelera hasta el cálculo del volumen de riego para una superficie agrícola pueden ser hoy representados en realidad virtual y puestos a disposición, simultáneamente, de varios participantes que son monitoreados y orientados a distancia<sup>1</sup>.

La innumerable cantidad de recursos didácticos digitales disponibles en la web ha planteado un nuevo desafío basado ya no en la disponibilidad, sino en la selección y en los criterios de clasificación y utilización.

El acceso de grupos vulnerables a la formación profesional es también posibilitado por las TIC, que están jugando un papel formidable en la igualdad de oportunidades, la que evoluciona conjuntamente con los indicadores de acceso a la red. En suma, el crecimiento de las oportunidades de acceso a la formación y, por tanto, de la respuesta a las demandas de las empresas se ha visto influenciado en gran medida por las posibilidades que abren la formación a distancia por Internet y los nuevos materiales y recursos digitales de aprendizaje.

Por ello y por la forma de construcción modular de recursos que ayudan a aprender, se ha gestado una nueva forma de entender y desarrollar materiales didácticos, ya no a partir de una unidad basada en la concepción de libro, manual o guía, sino basada en el concepto de parte, pieza o bloque. Dicho de otro modo, al pasar de la tarea como objetivo de aprendizaje a la competencia, un material didáctico puede apoyar el desarrollo tanto de una parte de esa competencia como de otra; además, puede ser insertado en varios cursos o actividades de aprendizaje. Ya no es una relación uno a uno, como la que había entre una guía y un curso, entre una guía y un usuario o entre un libro y un único lector; la variedad que ha facilitado el desarrollo de las TIC permite acudir a un innumerable grupo de recursos para el aprendizaje y ensamblarlos de acuerdo con las necesidades —y preferencias— de los usuarios y participantes en acciones de desarrollo de competencias.

## D. Articulación, redes y nuevas realidades sociales y productivas

Durante las últimas dos décadas del siglo pasado tuvo lugar un intenso debate acerca de cómo superar lo que se entendía como enfoques de la formación básicamente centrados en la oferta y avanzar hacia modelos centrados en la demanda. Si bien en un primer momento se tendió a equiparar esta demanda con lo requerido por las empresas (capacitar en lo que las empresas piden), hubo un proceso posterior de enriquecimiento del concepto. Actualmente, lo que las instituciones manejan como demandas de perfiles y competencias encierra, al menos, las siguientes dimensiones: i) lo requerido efectiva y actualmente por

las empresas y unidades productivas; ii) las señales derivadas de las tendencias sectoriales y ocupacionales que se captan con métodos de prospección o análisis de escenarios futuros; iii) las necesidades, expectativas y requerimientos de las personas, y iv) las demandas sociales y de la economía informal (sectores

<sup>1</sup> Muchas instituciones de formación disponen de recursos virtuales de aprendizaje reutilizables y accesibles a distancia. El Banco de Recursos Didácticos de la OIT facilita el acceso a materiales aportados por varias de ellas (véase [en línea] <http://www.oitcinterfor.org/banco-recursos-didacticos/inicio>).



con baja empleabilidad, calificación o productividad) cuya atención prefigura, en muchos casos, las políticas de empleo y formación y su articulación con las políticas económicas y productivas.

En países como Chile y Colombia, se avanza en la conformación de marcos de calificaciones con distinto alcance. Ello facilitará la movilidad ocupacional y dará mayor transparencia al mercado de trabajo.

En el Brasil y la Argentina, se han estructurado marcos sectoriales. Véanse mayores referencias [en línea] [http://www.oitcinterfor.org/sites/default/files/file\\_publicacion/marco.pdf](http://www.oitcinterfor.org/sites/default/files/file_publicacion/marco.pdf).

Para ello, las instituciones de formación profesional vienen desarrollando diversas estrategias y herramientas que, de un modo general, pueden agruparse en:

- Los mecanismos de anticipación y metodologías de configuración de escenarios, que permiten prever los cambios que en el mediano y largo plazo se producen en los sectores económicos, la tecnología, las formas de organización del trabajo, las ocupaciones y, por tanto, en las demandas de formación.
- La articulación con los servicios de empleo, que permite facilitar rutas formativas de complementación y orientación a los usuarios, señalar y caracterizar desajustes e identificar las características y el volumen del desempleo estructural.
- La articulación con la educación formal, para facilitar el tendido de caminos de educación continua o de la llamada “educación a lo largo de la vida”. Ello significa que se homologan los títulos de la formación profesional en las estructuras educativas formales y, más aún, la naciente conformación de estructuras nacionales de referencia para las calificaciones.
- La especialización de centros y programas de formación en la atención a determinados sectores o cadenas productivas, lo que permite un mayor acercamiento a sus demandas específicas, a la vez que facilita la actualización de los recursos formativos y la prestación de servicios tecnológicos a empresas, sectores y territorios.
- La promoción del diálogo social, ya sea instaurado en los consejos directivos de las instituciones, en consejos sectoriales, regionales y locales, y en diversos espacios creados a tal fin, o como práctica recurrente en la convocatoria a procesos participativos en distintos niveles (nacional, sectorial o local).

Este conjunto de dispositivos y estrategias permite una aproximación más integral a una demanda que, además de ser heterogénea, es dinámica en el tiempo. También incrementa la pertinencia en tres dimensiones: con la realidad productiva y del mercado de trabajo; con las necesidades, características y contextos de los diferentes grupos de la sociedad, y con los objetivos de desarrollo que las sociedades se proponen.

En la Argentina, el Ministerio del Trabajo, Empleo y Seguridad Social ha estructurado redes sectoriales de formación.

El SENAI del Brasil está avanzando en la conformación de más de 23 centros de innovación y 63 de tecnología que apoyarán directamente procesos de formación, investigación aplicada y desarrollo tecnológico en la industria para aumentar la competitividad.

En el Uruguay, se ha creado una universidad tecnológica que brindará formación con mayor énfasis en las demandas sectoriales del interior del país.

En Costa Rica, el INA dispone de núcleos tecnológicos como una respuesta integrada a las demandas sectoriales.

Por último, el SENA de Colombia articula en red a sus centros a partir de las fortalezas sectoriales, e incluye en sus programas a sectores prioritarios para el desarrollo, como agricultura y desarrollo rural, minería e infraestructura de transporte.

Esta progresión resulta clave para acometer los retos de la reestructuración y las nuevas dinámicas presentes en los mercados, así como los cambios en los contenidos y formas de organizar el trabajo. Ellos desafían la capacidad de respuesta de las instituciones y políticas de formación profesional a los desajustes entre las competencias requeridas por las empresas y las disponibles entre la población, como también a la necesidad de mejorar la empleabilidad de los sectores con mayores dificultades para acceder a un trabajo decente. Por tanto, un mejor conocimiento de estas dinámicas y la posibilidad de anticipar demandas de competencias resultan clave, tanto más cuando se asiste a un histórico proceso de crecimiento económico y desarrollo productivo que corre el riesgo de desacelerarse de no mediar una oferta de trabajo en cantidad y calidad suficientes.

## E. El impacto de la formación profesional: el desafío de evaluar

Un mayor conocimiento de los resultados, efectos e impactos de las inversiones en formación profesional, tanto del sector público como de las empresas, sigue siendo una asignatura pendiente en la región. A pesar de los avances que en los últimos años han realizado varias instituciones mediante la aplicación de técnicas de evaluación para conocer los beneficios privados y

sociales de sus intervenciones, aún esta práctica dista de ser sistemáticamente adoptada.

Como resultado, hay poca información sobre los efectos que los cambios descritos han tenido en los resultados de las instituciones de formación profesional. Específicamente, son escasas las evaluaciones sobre la incidencia de las actividades



de los sistemas de formación profesional en la inserción laboral de sus beneficiarios en términos de incremento del nivel de empleo y de los salarios, dos aspectos relevantes<sup>2</sup>.

En América Latina y el Caribe, no obstante el atraso en la práctica sistemática de la evaluación del impacto de los programas de formación y capacitación, se destacan las evaluaciones de programas apoyadas por el Banco Interamericano de Desarrollo, sobre todo para fomentar la inserción laboral de jóvenes de niveles educativos medio y bajo. Estos programas generalmente se llevan a cabo estimulando la generación o articulación con nuevos proveedores de formación profesional y no están bajo la responsabilidad de las instituciones nacionales de formación. En varios casos, los ministerios del trabajo han jugado un papel preponderante en su diseño y ejecución. Los resultados de las evaluaciones de estos programas muestran un impacto mixto para diferentes grupos de beneficiarios, si bien con preponderancia de efectos positivos en términos de empleo e ingreso, en comparación con grupos de control que no se beneficiaron de estos programas (Abdala, 2009).

En Colombia, el SENA ha desarrollado un conjunto de evaluaciones, aunque bastante espaciadas en el tiempo, que muestran resultados y énfasis diferentes. Jiménez y Kugler (1987) compararon el impacto que tienen los cursos cortos frente a los largos y concluyeron que el efecto de los cursos largos sobre la probabilidad de generar más ingresos y de estar empleado es mucho mayor. Sarmiento y otros (2007) encontraron una contribución de los cursos a la construcción del capital social de los egresados de la institución. Según la evaluación del programa de jóvenes emprendedores rurales efectuada en 2010, participar de cursos del programa tiene efectos positivos en el ingreso laboral por hora de las personas (FEDESARROLLO, 2010b). Ese mismo año, en la evaluación de los programas de técnicos y tecnólogos, se observó que los egresados tenían una mayor probabilidad de estar empleados (7 a 10 puntos porcentuales) respecto de quienes no habían participado (FEDESARROLLO, 2010a).

En México, en la mayoría de las evaluaciones del programa BÉCATE se descubrió una mejora de las probabilidades de inserción productiva y de los ingresos laborales de los participantes, aunque en general con tasas relativamente moderadas y con resultados diferenciados para distintos grupos de participantes (según sexo y nivel educativo) (Samaniego, 2004; El Colegio de México, 2010).

En 2006 el INFOTEP de la República Dominicana efectuó una evaluación de los efectos de sus cursos, basada en

encuestas a egresados; los resultados mostraron que un 50% de los encuestados había incrementado sus ingresos, mientras que un 12% manifestó una propensión a emprender (INFOTEP, 2006). A pesar de ser metodológicamente más simple, esta modalidad de evaluación arroja buenos indicadores sobre satisfacción, pertinencia y calidad de la capacitación.

En 2013 el SENAI del Brasil ha dado a conocer un estudio sobre los ingresos de los egresados de sus programas técnicos en el que se encontraron diferenciales positivos de salarios de hasta un 24% para quienes optan por la formación a nivel técnico en áreas industriales (véase [en línea] [www.senai.br](http://www.senai.br)). También se identificaron profesiones industriales que se desempeñan con éxito en sectores asociados al comercio y los servicios.

En Chile, en una evaluación se describió un impacto positivo y robusto de la certificación de competencias sobre los ingresos por trabajo de los trabajadores certificados en una aplicación piloto en el sector de logística (Guernica Consultores, 2009). En el Ecuador, el Servicio Ecuatoriano de Capacitación Profesional (SECAP) evaluó el impacto de sus programas en 2012 y demostró que los beneficiados de sus procesos formativos incrementaron sus ingresos un 21,19% en comparación con los que no participaron (SECAP, 2012).

En general, las evaluaciones establecen que las modalidades que incluyen componentes de práctica en empresas mejoran los resultados de la formación profesional. Disponer de más información en la región sería de gran importancia, sobre todo tomando en cuenta que muchos estudios sobre el impacto de las medidas de capacitación en los países desarrollados muestran resultados mixtos, cuyo análisis arrojaría luces para la toma de decisiones y las políticas públicas de formación.

En suma, desde sus orígenes en la década de 1940, la formación profesional institucionalizada ha sido capaz de procesar sucesivas y permanentes adaptaciones a los cambios en el contexto económico, social, laboral y productivo, así como a los desafíos que cada nuevo escenario planteaba. Esta capacidad de adaptación al cambio, junto con una serie de rasgos característicos, hace a la identidad misma de la formación profesional latinoamericana y caribeña. Al igual que en otros momentos históricos, la formación profesional en la región es hoy una herramienta de primer orden a la hora de acometer algunos de los desafíos centrales de los países con vistas a mantener y profundizar sus procesos de desarrollo social y económico. La construcción de sistemas eficaces de desarrollo de las competencias profesionales —que vinculen la educación con la formación técnica, la formación técnica con la incorporación al mercado laboral y la incorporación al mercado laboral con el lugar de trabajo y el aprendizaje a lo largo de la vida— puede ayudar a los países a obtener un crecimiento sostenible de la productividad y a convertir ese crecimiento en más y mejores empleos.

<sup>2</sup> En los años 2010 y 2011, el CINTERFOR formó una comunidad de aprendizaje y práctica con varias instituciones en la región que elaboró una Guía para la evaluación de impacto de la formación. Este material, así como varias de las aplicaciones identificadas durante esos dos años, están disponibles en una base de conocimiento (véase [en línea] <http://guia.oitcinterfor.org/>).



## Bibliografía

- Abdala, Ernesto (2009), "La evaluación de los programas de capacitación laboral para jóvenes en Sudamérica", *Papeles de Población*, vol. 15, N° 59, México, D.F., Universidad Autónoma del Estado de México (UAEMEX).
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2013a), *La coyuntura económica internacional y sus consecuencias macroeconómicas para América Latina y el Caribe* (LC/L.3712), Santiago de Chile, octubre.
- \_\_\_\_ (2013b), *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe, 2013* (LC/G.2578-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.13.II.G.5.
- \_\_\_\_ (2013c), *Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2013* (LC/G.2574-P), Santiago de Chile, agosto. Publicación de las Naciones Unidas, N° venta: S.13.II.G.3.
- CEPAL/OIT (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/ Organización Internacional del Trabajo) (2013), "Avances y desafíos en la medición del trabajo decente", *Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe*, N° 8 (LC/L.3630), Santiago de Chile, mayo.
- \_\_\_\_ (2012), "Crisis y recuperación del empleo juvenil", *Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe*, N° 7, Santiago de Chile, octubre.
- El Colegio de México (2010), *Evaluación de impacto del Programa de Apoyo al Empleo*, México, D.F., Centro de Estudios Económicos.
- FEDESARROLLO (Fundación para la Educación Superior y el Desarrollo) (2010a), "Evaluación de impacto de los programas de formación de técnicos y tecnólogos y formación especializadas del recurso humano vinculada a las empresas del Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA)" [en línea] [http://www.redetis.iipe.unesco.org/publicaciones/fedesarrollo\\_ftyt\\_en\\_rrhh.pdf](http://www.redetis.iipe.unesco.org/publicaciones/fedesarrollo_ftyt_en_rrhh.pdf).
- \_\_\_\_ (2010b), "Evaluación de impacto del programa jóvenes rurales emprendedores del servicio nacional de aprendizaje – SENA. Informe final" [en línea] [http://www.redetis.iipe.unesco.org/publicaciones/fedesarrollo\\_eval\\_jovenes\\_rurales.pdf](http://www.redetis.iipe.unesco.org/publicaciones/fedesarrollo_eval_jovenes_rurales.pdf).
- Guernica Consultores (2009), "Evaluación de impacto de la línea de certificación de competencias laborales. Programa Chile Califica. Piloto sector logística" [en línea] [http://www.sence.cl/sence/wp-content/uploads/2011/02/InformeFinal\\_ImpactoCertificacionLogistica.pdf](http://www.sence.cl/sence/wp-content/uploads/2011/02/InformeFinal_ImpactoCertificacionLogistica.pdf).
- INFOTEP (Instituto Nacional de Formación Técnico Profesional) (2006), *Evaluación de impacto de la formación profesional modalidades: habilitación, complementación y formación continua en centros*, Santo Domingo.
- Jiménez, Emmanuel y Bernardo Kugler (1987), "The earnings impact of training duration in a developing country: an ordered probit selection model of Colombia's Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA)", *Journal of Human Resources*, vol. 22, N° 2.
- Samaniego, Norma (2004), "Las primeras experiencias de evaluación de las políticas del mercado de trabajo en América Latina. ¿Qué hemos aprendido?", *En búsqueda de efectividad, eficiencia y equidad. Las políticas del mercado de trabajo y los instrumentos de su evaluación*, Jürgen Weller (comp.), Santiago de Chile, LOM ediciones/Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Sarmiento, A. y otros (2007), "Evaluación del impacto del SENA en el capital social", Bogotá, Programa Nacional de Desarrollo Humano, Departamento Nacional de Planeación (DNP), inédito.
- SECAP (Servicio Ecuatoriano de Capacitación Profesional) (2012), *Estudio de impacto de la formación*, Quito.

## Anexo

Cuadro A.1  
**AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: DESEMPLEO URBANO, 2002-PRIMER SEMESTRE DE 2013**  
*(Tasas anuales medias)*

País	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2012 Primer semestre	2013
<b>América Latina</b>													
Argentina <sup>a</sup>	19,7	17,3	13,6	11,6	10,2	8,5	7,9	8,7	7,7	7,2	7,2	7,2	7,6
Bolivia (Estado Plurinacional de) <sup>b</sup>	8,7	9,2	6,2	8,2	8,0	7,7	6,7	7,9	6,5 <sup>c</sup>	...	...	...	...
Brasil <sup>d</sup>	11,7	12,3	11,5	9,8	10,0	9,3	7,9	8,1	6,7	6,0	5,5	5,9	5,7
Chile <sup>e</sup>	9,8	9,5	10,0	9,2	7,8	7,1	7,8	9,7	8,2	7,1	6,4	6,6	6,2
Colombia <sup>f</sup>	17,6	16,6	15,3	13,9	12,9	11,4	11,5	13,0	12,4	11,5	11,2	11,9	11,6
Costa Rica <sup>g</sup>	6,8	6,7	6,7	6,9	6,0	4,8	4,8	8,5	7,1	7,7	7,8	...	...
Cuba <sup>h</sup>	3,3	2,3	1,9	1,9	1,9	1,8	1,6	1,7	2,5	3,2	3,8	...	...
Ecuador <sup>i</sup>	9,2	11,5	9,7	8,5	8,1	7,3	6,9	8,5	7,6	6,0	4,9	5,0	4,8
El Salvador <sup>j</sup>	6,2	6,2	6,5	7,3	5,7	5,8	5,5	7,1	6,8	6,6	6,2	...	...
Guatemala <sup>k</sup>	5,1	5,2	4,4	...	...	...	...	...	4,8	3,1	4,0	...	...
Honduras <sup>k</sup>	5,9	7,4	8,0	6,1	4,6	3,9	4,2	4,9 <sup>l</sup>	6,4 <sup>l</sup>	6,8 <sup>l</sup>	5,6 <sup>l</sup>	...	...
México <sup>m</sup>	3,9	4,6	5,3	4,7	4,6	4,8	4,9	6,6	6,4	6,0	5,9	5,8	5,9
Nicaragua <sup>n</sup>	12,2	10,2	8,6	7,0	7,0	6,9	8,0	10,5	9,7	...	...	...	...
Panamá <sup>o</sup>	16,5	15,9	14,1	12,1	10,4	7,8	6,5	7,9	7,7	5,4	4,8	5,3 <sup>p</sup>	5,1 <sup>p</sup>
Paraguay <sup>q</sup>	14,7	11,2	10,0	7,6	8,9	7,2	7,4	8,2	7,0	6,5	6,1	8,7	8,2
Perú <sup>r</sup>	9,4	9,3	9,4	9,6	8,5	8,5	8,4	8,4	7,9	7,7	6,8	7,5	6,1
República Dominicana <sup>h</sup>	6,6	7,3	6,1	6,4	5,5	5,0	4,7	5,3	5,0	5,8	6,5	5,9 <sup>s</sup>	7,0 <sup>s</sup>
Uruguay <sup>k</sup>	17,0	16,9	13,1	12,2	11,4	9,6	7,9	7,7	7,1	6,6	6,7	6,7	7,1
Venezuela (República Bolivariana de) <sup>t</sup>	15,9	18,0	15,3	12,3	10,0	8,4	7,3	7,9	8,7	8,3	8,1	8,7	8,1
<b>El Caribe</b>													
Bahamas <sup>t</sup>	9,1	10,8	10,2	10,2	7,7	7,9	8,7	14,2	...	15,9	14,0	...	...
Barbados <sup>t</sup>	10,3	11,0	9,6	9,1	8,7	7,4	8,1	10,0	10,8	11,2	11,6	11,8 <sup>u</sup>	11,5 <sup>u</sup>
Belice <sup>t</sup>	10,0	12,9	11,6	11,0	9,4	8,5	8,2	13,1	12,5	...	15,3	14,4 <sup>s</sup>	12,1 <sup>s</sup>
Jamaica <sup>t</sup>	14,3	10,9	11,4	11,2	10,3	9,8	10,6	11,4	12,4	12,6	13,9	14,3 <sup>v</sup>	15,4 <sup>v</sup>
Trinidad y Tabago <sup>t</sup>	10,4	10,5	8,3	8,0	6,2	5,5	4,6	5,3	5,9	5,1	5,2 <sup>w</sup>	...	...
<b>América Latina y el Caribe<sup>x</sup></b>	<b>11,2</b>	<b>11,1</b>	<b>10,3</b>	<b>9,0</b>	<b>8,6</b>	<b>7,9</b>	<b>7,3</b>	<b>8,1</b>	<b>7,3</b>	<b>6,7</b>	<b>6,4<sup>y</sup></b>	<b>6,7<sup>z</sup></b>	<b>6,6<sup>z</sup></b>

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Organización Internacional del Trabajo (OIT), sobre la base de información de las encuestas de hogares de los países.

<sup>a</sup> Incorporación progresiva hasta alcanzar 31 aglomerados urbanos. Nueva medición a partir de 2003; datos no comparables con años anteriores.

<sup>b</sup> Área urbana. Dato de 2004 sobre la base de la encuesta realizada entre noviembre de 2003 y octubre de 2004. Nueva medición a partir de 2009; datos no comparables con años anteriores.

<sup>c</sup> Primer semestre.

<sup>d</sup> Seis regiones metropolitanas.

<sup>e</sup> Total nacional. Nueva medición a partir de 2010; datos no comparables con años anteriores.

<sup>f</sup> Trece áreas metropolitanas. Incluye el desempleo oculto.

<sup>g</sup> Nacional urbano, julio de cada año. Nueva medición a partir de 2009; datos no comparables con años anteriores.

<sup>h</sup> Total nacional.

<sup>i</sup> Nacional urbano. Noviembre de 2002 y diciembre de 2003. A partir de 2004, promedio de cuatro trimestres. Incluye el desempleo oculto.

<sup>j</sup> Nacional urbano. A partir de 2007, la edad de la población en edad de trabajar cambia de 10 a 16 años y más. Incluye el desempleo oculto.

<sup>k</sup> Nacional urbano.

<sup>l</sup> Dato de mayo.

<sup>m</sup> Treinta y dos áreas urbanas.

<sup>n</sup> Nacional urbano. Nueva medición a partir de 2003; datos no comparables con años anteriores.

<sup>o</sup> Nacional urbano. Incluye el desempleo oculto.

<sup>p</sup> Dato de marzo.

<sup>q</sup> Nacional urbano. Los datos de los primeros semestres de 2012 y 2013 corresponden a Asunción y zonas urbanas del Departamento Central.

<sup>r</sup> Lima Metropolitana.

<sup>s</sup> Dato de abril.

<sup>t</sup> Total nacional. Incluye el desempleo oculto.

<sup>u</sup> Primer trimestre.

<sup>v</sup> Promedio de datos de enero y abril.

<sup>w</sup> Promedio de datos de marzo y junio.

<sup>x</sup> Promedio ponderado. Incluye ajuste de datos por cambios metodológicos en la Argentina (2003), y por la exclusión del desempleo oculto en Colombia, el Ecuador y Panamá. No incluye Guatemala.

<sup>y</sup> Dato preliminar.

<sup>z</sup> Este dato (preliminar) representa solo a los países con información, por lo que no es comparable con los datos anuales.

**Cuadro A.2**  
**AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: TASAS DE PARTICIPACIÓN URBANA, 2002-PRIMER SEMESTRE DE 2013**  
*(Tasas anuales medias)*

País	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2012 Primer semestre	2013
<b>América Latina</b>													
Argentina <sup>a</sup>	55,8	60,3	60,2	59,9	60,3	59,5	58,8	59,3	58,9	59,5	59,3	58,8	59,0
Bolivia (Estado Plurinacional de) <sup>b</sup>	58,0	...	58,6	55,7	58,7	57,1	...	56,9	57,3 <sup>c</sup>	...	...	...	...
Brasil <sup>d</sup>	55,3	57,1	57,2	56,6	56,9	56,9	57,0	56,7	57,1	57,1	57,3	57,1	57,1
Chile <sup>e</sup>	53,7	54,4	55,0	55,6	54,8	54,9	56,0	55,9	58,5	59,8	59,5	59,7	59,6
Colombia <sup>f</sup>	64,8	65,0	63,6	63,3	62,0	61,8	62,6	64,6	65,7	66,7	67,6	67,3	67,2
Costa Rica <sup>g</sup>	56,4	56,8	56,3	58,2	58,2	58,5	58,6	62,3	60,7	62,6	62,3	...	...
Cuba <sup>h</sup>	70,9	70,9	71,0	72,1	72,1	73,7	74,7	75,4	74,9	76,1	...	...	...
Ecuador <sup>i</sup>	58,3	58,9	59,1	59,5	59,1	61,3	60,1	58,9	56,9	55,2	55,9	56,9	55,3
El Salvador <sup>j</sup>	53,1	55,4	53,9	54,3	53,9	63,6	64,1	64,3	64,4	63,7	64,6	...	...
Guatemala <sup>k</sup>	61,7	61,6	58,4	...	...	...	...	...	...	61,0	65,5	...	...
Honduras <sup>k</sup>	52,4	53,5	52,7	50,3	52,1	51,7	52,7	53,1 <sup>l</sup>	53,7 <sup>l</sup>	52,5 <sup>l</sup>	51,2 <sup>l</sup>	...	...
México <sup>m</sup>	57,8	58,3	58,9	59,5	60,7	60,7	60,4	60,2	60,1	60,2	60,9	60,7	60,4
Nicaragua <sup>n</sup>	49,4	53,0	52,6	53,7	52,8	50,5	53,8	52,1	...	...	...	...	...
Panamá <sup>o</sup>	63,4	63,5	64,2	63,7	62,8	62,6	64,4	64,4	64,0	63,2	63,7	63,9 <sup>p</sup>	63,1 <sup>p</sup>
Paraguay <sup>q</sup>	60,5	59,2	62,4	60,4	57,9	59,6	61,5	62,3	60,1	60,0	63,8	62,7	64,3
Perú <sup>r</sup>	68,5	67,4	68,0	67,1	67,5	68,9	68,1	68,4	70,0	70,0	69,1	69,2	68,9
República Dominicana <sup>h</sup>	49,5	48,5	48,9	49,0	49,7	49,9	50,1	48,4	49,6	51,0	51,4	51,5 <sup>s</sup>	50,7 <sup>s</sup>
Uruguay <sup>k</sup>	59,1	58,1	58,5	58,5	60,9	62,7	62,6	63,4	63,7	64,2	64,0	63,9	63,5
Venezuela (República Bolivariana de) <sup>t</sup>	68,7	69,1	68,5	66,2	65,5	64,9	64,9	65,1	64,5	64,4	63,9	63,8	63,7
<b>El Caribe</b>													
Bahamas <sup>t</sup>	76,4	76,5	75,7	...	...	...	...	73,4	...	72,3	74,6	...	...
Barbados <sup>t</sup>	68,5	69,2	69,4	69,6	67,9	67,8	67,6	67,0	66,6	67,6	66,2	67,2 <sup>u</sup>	66,6 <sup>u</sup>
Belice <sup>t</sup>	57,3	60,0	60,3	59,4	57,6	61,2	59,2	...	...	...	65,8	...	...
Jamaica <sup>t</sup>	65,7	64,4	64,5	64,2	64,7	64,9	65,5	63,5	62,4	62,3	61,9	62,0 <sup>v</sup>	63,1 <sup>v</sup>
Trinidad y Tabago <sup>t</sup>	60,9	61,6	63,0	63,7	63,9	63,5	63,5	62,7	62,1	61,3	61,8 <sup>w</sup>	...	...
<b>América Latina y el Caribe<sup>x</sup></b>	<b>58,6</b>	<b>59,4</b>	<b>59,5</b>	<b>59,3</b>	<b>59,5</b>	<b>59,7</b>	<b>59,7</b>	<b>59,8</b>	<b>60,1</b>	<b>60,3</b>	<b>60,5<sup>y</sup></b>	<b>60,0<sup>z</sup></b>	<b>60,0<sup>z</sup></b>

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Organización Internacional del Trabajo (OIT), sobre la base de información de las encuestas de hogares de los países. <sup>a</sup> Incorporación progresiva hasta alcanzar 31 aglomerados urbanos. Nueva medición a partir de 2003; datos no comparables con años anteriores.

<sup>b</sup> Área urbana. Dato de 2004 sobre la base de la encuesta realizada entre noviembre de 2003 y octubre de 2004. Nueva medición a partir de 2009; datos no comparables con años anteriores.

<sup>c</sup> Primer semestre.

<sup>d</sup> Seis regiones metropolitanas.

<sup>e</sup> Total nacional. Nueva medición a partir de 2010; datos no comparables con años anteriores.

<sup>f</sup> Trece áreas metropolitanas. Incluye el desempleo oculto.

<sup>g</sup> Nacional urbano, julio de cada año. Nueva medición a partir de 2009; datos no comparables con años anteriores.

<sup>h</sup> Total nacional.

<sup>i</sup> Nacional urbano. Noviembre de 2002 y diciembre de 2003. A partir de 2004, promedio de cuatro trimestres. Incluye el desempleo oculto.

<sup>j</sup> Nacional urbano. A partir de 2007, la edad de la población en edad de trabajar cambia de 10 a 16 años y más. Incluye el desempleo oculto.

<sup>k</sup> Nacional urbano.

<sup>l</sup> Dato de mayo.

<sup>m</sup> Treinta y dos áreas urbanas.

<sup>n</sup> Nacional urbano. Nueva medición a partir de 2003; datos no comparables con años anteriores.

<sup>o</sup> Nacional urbano. Incluye el desempleo oculto.

<sup>p</sup> Dato de marzo.

<sup>q</sup> Nacional urbano. Los datos de los primeros semestres de 2012 y 2013 corresponden a Asunción y zonas urbanas del Departamento Central.

<sup>r</sup> Lima Metropolitana.

<sup>s</sup> Dato de abril.

<sup>t</sup> Total nacional. Incluye el desempleo oculto.

<sup>u</sup> Primer trimestre.

<sup>v</sup> Promedio de datos de enero y abril.

<sup>w</sup> Promedio de datos de marzo y junio.

<sup>x</sup> Promedio ponderado. Incluye ajuste de datos por cambios metodológicos en la Argentina (2003), y por la exclusión del desempleo oculto en Colombia, el Ecuador y Panamá. No incluye Bolivia (Estado Plurinacional de), Guatemala ni Nicaragua.

<sup>y</sup> Preliminar.

<sup>z</sup> Este dato (preliminar) representa solo a los países con información, por lo que no es comparable con los datos anuales.



Cuadro A.3  
**AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: TASAS DE OCUPACIÓN URBANA, 2002-PRIMER SEMESTRE DE 2013**  
*(Tasas anuales medias)*

País	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2012 Primer semestre	2013
<b>América Latina</b>													
Argentina <sup>a</sup>	44,6	49,9	52,1	53,0	54,1	54,5	54,2	54,2	54,4	55,2	55,0	54,6	54,5
Bolivia (Estado Plurinacional de) <sup>b</sup>	53,0	...	55,0	51,2	54,0	52,7	...	52,4	53,6 <sup>c</sup>	...	...	...	...
Brasil <sup>d</sup>	48,9	50,1	50,6	51,0	51,2	51,6	52,5	52,1	53,2	53,7	54,2	53,7	53,9
Chile <sup>e</sup>	48,4	49,3	49,5	50,4	50,5	51,0	51,7	50,5	53,7	55,5	55,7	55,7	55,9
Colombia <sup>f</sup>	53,4	54,2	53,8	54,5	54,0	54,8	55,3	56,2	57,6	59,1	60,1	59,3	59,5
Costa Rica <sup>g</sup>	52,6	53,0	52,5	54,2	54,7	55,7	55,7	57,0	56,4	57,8	57,4	...	...
Cuba <sup>h</sup>	68,6	69,2	69,7	70,7	70,7	72,4	73,6	74,2	73,0	73,6	...	...	...
Ecuador <sup>i</sup>	52,1	48,6	53,4	54,4	54,3	56,8	56,0	53,9	52,5	51,9	53,2	54,0	52,6
El Salvador <sup>j</sup>	49,8	52,0	50,4	50,3	50,8	59,9	60,6	59,7	60,0	59,5	60,6	...	...
Guatemala <sup>k</sup>	58,5	58,4	55,8	...	...	...	...	...	...	59,0	62,8	...	...
Honduras <sup>k</sup>	49,3	49,5	48,5	47,2	49,7	49,7	50,5	50,5 <sup>l</sup>	50,3 <sup>l</sup>	48,9 <sup>l</sup>	48,3 <sup>l</sup>	...	...
México <sup>m</sup>	55,5	55,6	55,8	56,7	57,9	57,8	57,5	56,2	56,2	56,7	57,4	57,2	56,8
Nicaragua <sup>n</sup>	43,3	47,6	48,0	49,9	49,1	47,1	49,5	46,6	...	...	...	...	...
Panamá <sup>k</sup>	53,2	53,4	55,1	56,0	56,3	57,7	60,2	59,3	59,1	59,8	60,7	60,4 <sup>o</sup>	59,9 <sup>o</sup>
Paraguay <sup>p</sup>	48,4	52,5	56,1	55,8	52,7	55,3	57,0	57,1	55,9	56,1	59,9	57,2	59,0
Perú <sup>q</sup>	62,0	61,2	61,6	60,7	61,8	63,0	62,4	62,7	64,5	64,5	64,4	64,0	64,7
República Dominicana <sup>h</sup>	46,2	45,2	46,0	45,9	46,9	47,4	47,7	45,8	47,1	48,0	48,2	48,4 <sup>r</sup>	47,4 <sup>r</sup>
Uruguay <sup>k</sup>	49,1	48,3	50,9	51,4	53,9	56,7	57,7	58,6	59,1	60,7	59,6	59,6	59,1
Venezuela (República Bolivariana de) <sup>h</sup>	57,9	56,7	58,0	58,0	58,9	59,4	60,2	60,0	58,9	59,0	58,7	58,2	58,5
<b>El Caribe</b>													
Bahamas <sup>h</sup>	70,5	69,7	68,0	...	...	...	...	63,0	...	62,4	64,2	...	...
Barbados <sup>h</sup>	61,4	61,6	62,7	63,2	61,9	62,8	62,1	60,3	59,4	60,0	58,5	59,3 <sup>s</sup>	58,9 <sup>s</sup>
Belize <sup>h</sup>	51,5	52,3	53,3	52,8	52,2	56,0	54,3	...	...	...	55,8	...	...
Jamaica <sup>h</sup>	56,4	57,1	57,0	57,0	58,0	58,6	58,5	56,3	54,7	54,4	53,3	53,1 <sup>t</sup>	53,4 <sup>t</sup>
Trinidad y Tabago <sup>h</sup>	54,6	55,2	57,8	58,6	59,9	59,9	60,6	59,4	58,4	58,2	58,6 <sup>u</sup>	...	...
<b>América Latina y el Caribe<sup>v</sup></b>	<b>52,1</b>	<b>52,8</b>	<b>53,4</b>	<b>54,0</b>	<b>54,5</b>	<b>55,1</b>	<b>55,4</b>	<b>55,0</b>	<b>55,7</b>	<b>56,2</b>	<b>56,6<sup>w</sup></b>	<b>56,0<sup>x</sup></b>	<b>56,0<sup>x</sup></b>

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Organización Internacional del Trabajo (OIT), sobre la base de información de las encuestas de hogares de los países.

<sup>a</sup> Incorporación progresiva hasta alcanzar 31 aglomerados urbanos. Nueva medición a partir de 2003; datos no comparables con años anteriores.

<sup>b</sup> Área urbana. Dato de 2004 sobre la base de la encuesta realizada entre noviembre de 2003 y octubre de 2004. Nueva medición a partir de 2009; datos no comparables con años anteriores.

<sup>c</sup> Primer semestre.

<sup>d</sup> Seis regiones metropolitanas.

<sup>e</sup> Total nacional. Nueva medición a partir de 2010; datos no comparables con años anteriores.

<sup>f</sup> Trece áreas metropolitanas.

<sup>g</sup> Nacional urbano, julio de cada año. Nueva medición a partir de 2009; datos no comparables con años anteriores.

<sup>h</sup> Total nacional.

<sup>i</sup> Nacional urbano, noviembre de 2002 y diciembre de 2003. A partir de 2004, promedio de cuatro trimestres.

<sup>j</sup> Nacional urbano. A partir de 2007, la edad de la población en edad de trabajar cambia de 10 a 16 años y más.

<sup>k</sup> Nacional urbano.

<sup>l</sup> Dato de mayo.

<sup>m</sup> Treinta y dos áreas urbanas.

<sup>n</sup> Nacional urbano. Nueva medición a partir de 2003; datos no comparables con años anteriores.

<sup>o</sup> Dato de marzo.

<sup>p</sup> Nacional urbano. Los datos de los primeros semestres de 2012 y 2013 corresponden a Asunción y zonas urbanas del Departamento Central.

<sup>q</sup> Lima Metropolitana.

<sup>r</sup> Dato de abril.

<sup>s</sup> Primer trimestre.

<sup>t</sup> Promedio de datos de enero y abril.

<sup>u</sup> Promedio de datos de marzo y junio.

<sup>v</sup> Promedio ponderado. Incluye ajuste de datos por cambios metodológicos en la Argentina (2003). No incluye Bolivia (Estado Plurinacional de), Guatemala ni Nicaragua.

<sup>w</sup> Preliminar.

<sup>x</sup> Este dato (preliminar) representa solo a los países con información, por lo que no es comparable con los datos anuales.

**Cuadro 4.A**  
**AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (14 PAÍSES): TASAS DE ACTIVIDAD, OCUPACIÓN Y DESEMPLEO ABIERTO URBANO POR SEXO, PRIMER SEMESTRE DE 2012 Y 2013 <sup>a</sup>**  
*(En porcentajes)*

Países	Tasa de desempleo						Tasa de participación						Tasa de ocupación					
	Total		Hombres		Mujeres		Total		Hombres		Mujeres		Total		Hombres		Mujeres	
	Primer semestre de 2012	Primer semestre de 2013	Primer semestre de 2012	Primer semestre de 2013	Primer semestre de 2012	Primer semestre de 2013	Primer semestre de 2012	Primer semestre de 2013	Primer semestre de 2012	Primer semestre de 2013	Primer semestre de 2012	Primer semestre de 2013	Primer semestre de 2012	Primer semestre de 2013	Primer semestre de 2012	Primer semestre de 2013	Primer semestre de 2012	Primer semestre de 2013
Argentina (31 aglomerados urbanos)	7,2	7,6	6,4	6,6	8,3	9,0	58,8	59,0	71,6	72,3	47,3	47,1	54,6	54,5	67,1	67,5	43,4	42,9
Barbados <sup>b</sup>	11,8	11,5	10,5	11,8	13,1	11,1	67,2	66,6	73,6	72,0	61,4	61,8	59,3	58,9	65,9	63,5	53,4	54,9
Brasil (seis áreas metropolitanas)	5,9	5,7	4,6	4,7	7,3	6,9	57,1	57,2	66,5	66,3	49,0	49,4	53,8	53,9	63,4	63,2	45,4	46,0
Chile	6,6	6,2	5,5	5,4	8,2	7,3	59,7	59,6	72,2	71,9	47,5	47,7	55,7	55,9	68,3	68,0	43,6	44,2
Colombia (13 ciudades)																		
Medición amplia <sup>c</sup>	11,9	11,6	9,8	9,9	14,2	13,4	67,3	67,2	75,5	75,1	60,0	60,1	59,3	59,5	68,1	67,7	51,5	52,1
Desempleo abierto	11,2	10,9	9,5	9,5	13,2	12,5												
Ecuador																		
Medición amplia <sup>c</sup>	5,0	4,8	4,6	4,4	5,6	5,3	56,9	55,3	69,0	67,4	45,7	44,2	54,0	52,6	65,9	64,5	43,1	41,9
Desempleo abierto	4,3	4,1	3,9	3,9	4,9	4,5												
Jamaica																		
Medición amplia <sup>c</sup>	14,2	15,4	10,8	11,3	18,6	20,2	62,0	63,1	69,9	70,0	55,1	56,5	53,1	53,4	61,5	62,0	44,9	45,1
Desempleo abierto	8,9	9,8	7,0	7,7	11,3	12,5												
México (32 áreas)	5,8	5,9	5,9	5,8	5,8	6,0	60,7	60,4	76,0	75,5	47,3	46,9	57,2	56,8	71,5	71,1	44,5	44,1
Panamá <sup>d</sup>																		
Medición amplia <sup>c</sup>	5,3	5,1	4,7	4,9	6,1	5,4	63,9	63,1	77,7	76,8	51,6	51,0	60,4	59,5	74,0	73,0	48,5	48,3
Desempleo abierto	4,4	3,8	3,7	3,4	5,3	4,2												
Perú (Lima Metropolitana)	7,5	6,1	5,9	4,7	9,3	7,8	69,2	68,9	78,1	78,0	60,9	60,4	64,0	64,7	73,4	74,3	55,2	55,7
Paraguay (Asunción y áreas urbanas del Departamento Central)	8,7	8,2	7,0	7,4	11,0	9,2	62,7	64,3	72,7	72,2	53,5	56,8	57,2	59,0	67,6	66,9	47,6	51,5
República Dominicana <sup>e</sup>																		
Medición amplia <sup>c</sup>	14,3	15,0	9,3	9,9	21,9	22,7	56,5	55,7	68,7	67,6	44,4	44,0	48,4	47,4	62,2	60,9	34,7	34,0
Desempleo abierto	5,9	7,0	4,3	5,0	8,7	10,4												
Uruguay	6,7	7,1	5,4	5,8	8,3	8,5	64,0	63,5	73,0	72,7	56,0	55,6	59,7	59,0	69,1	68,5	51,4	50,8
Venezuela (República Bolivariana de)	8,7	8,1	8,1	7,6	9,6	9,0	63,8	63,7	77,8	77,5	50,0	50,0	58,2	58,5	71,4	71,6	45,2	45,5

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Organización Internacional del Trabajo (OIT), sobre la base de información oficial de los países.

<sup>a</sup> En los casos de Barbados, Chile, Jamaica, la República Dominicana y Venezuela (República Bolivariana de), se considera el total nacional. Datos preliminares.

<sup>b</sup> Datos correspondientes a los primeros trimestres.

<sup>c</sup> Incluye a los desempleados ocultos como parte de la población económicamente activa y del desempleo.

<sup>d</sup> Datos correspondientes a los meses de marzo de ambos años.

<sup>e</sup> Datos correspondientes a los meses de abril de ambos años.

Durante el primer semestre de 2013, un crecimiento económico acotado en el contexto de un entorno mundial poco dinámico incidió en que se atenuaran los avances de América Latina y el Caribe registrados previamente en términos de la generación de empleo y la reducción del desempleo. Específicamente, se desaceleró la generación de empleo formal. Sin embargo, el empleo asalariado continuó aportando la mayor parte del empleo total y los salarios reales, en general, se incrementaron moderadamente.

Para fortalecer el crecimiento futuro, y por consiguiente la generación de empleo productivo, se requiere aumentar la inversión y la productividad, sobre todo en sectores de bienes transables con fuertes encadenamientos productivos a nivel nacional y regional. Esto implica reducir las brechas externas e internas de productividad, lo que exige contar con una fuerza laboral con habilidades, competencias y conocimientos que se ajusten a la demanda, tanto de las empresas formales como las del sector informal, y de las personas mismas que buscan su inserción productiva al mercado laboral o mejorar sus condiciones laborales. En este informe se revisan los desafíos que enfrentan las instituciones de formación profesional en la región, en el marco de los procesos de transformación económica y productiva actual, y las innovaciones que se están introduciendo en este contexto.